

УДК 316.343

Маркітантов В. Ю.

*Кандидат політичних наук, доцент кафедри політології і соціології
Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка*

ПОЛІТИКО-ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті розглядається взаємодія держави і громадянського суспільства у законодавчо-правовому вимірі, забезпечення реалізації соціальних, економічних і політичних прав суб'єктів громадянського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство, стратегічні пріоритети громадянського суспільства, правова держава, свобода об'єднання.

Проблема забезпечення взаємодії держави і громадянського суспільства актуальне в теоретичному і практичному сенсі. Права і свободи людини і громадянина як основа політико-правового розвитку громадянського суспільства є вагомим чинником розбудови демократичного суспільства, законодавчою домінантою при визначенні обов'язків держави перед людиною і суспільством. Законодавча активність державних інститутів України щодо створення умов для розвитку громадянського суспільства, що спостерігається останнім часом, дає підстави говорити не лише про певні зрушення у правничі справі, а й про нерозв'язані проблеми.

Саме цим пояснюється зацікавленість багатьох учених даною тематикою. Окремі її проблеми вивчали Л. Смола, В. Співак, В. Мартиненко, М. Медвідь, Ю. Оношко, В. Згурська, Н. Нижник та ін. Однак це аж ніяк не вичерпує досліджуваної проблеми.

Метою даного повідомлення є з'ясування стану правового забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку громадянського суспільства в Україні. Йдеться про реалізацію і приватних прав, і прав публічної комунікації, про сутнісні характеристики концепту громадянського суспільства.

Стратегічні пріоритети, як і європейські цінності, за словами А. Кудряченка, є «частиною загального європейського цивілізаційного надбання» [7, с. 29], виступають духовним мірилом уявлень про добро і зло у взаємовідносинах суб'єктів політики. Як свідчить практика, у країнах розвинутої демократії значно ефективніше, ніж у недемократичних країнах, діє вся правова система, а порушення права людини не мають системного характеру. Цьому сприяють правова і загальна культура, демократичний режим, активність інститутів громадянського суспільства.

Визначення демократичною державою прав і свобод людини пріоритетною цінністю створює передумови для досягнення згоди стосовно базових принципів реалізації державної влади, її взаємодії з громадянським суспільством. Як слушно зауважує О. Скрипник, там, де права і свободи індивіда не пов'язані з правами і свободами всього громадянського суспільства та державно зорганізованого народу, вони не можуть бути стабільними і тривалими. Так само ніколи не будуть стабільними і права держави, якщо у них немає координації з правами і свободами громадянина, якщо нехтується права «колективного громадянина» [9, с. 42].

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні виходить із розуміння громадянського суспільства та його інституцій такого типу суспільства, в якому вільно реалізуються права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадянської активності й самоорганізації [3, с. 44].

З огляду на оприлюднення владою європейських цінностей модернізації України виокремимо специфічні пріоритети розвитку громадянського суспільства на нинішньому етапі розбудови демократичної держави:

утвердження верховенства права й цінностей конституціоналізму і представницької демократії, суворе дотримання органами влади конституційних прав і свобод громадян, принципів служіння держави громадянському суспільству, забезпечення рівних можливостей для всіх громадян як основи їх політичної та економічної свободи, соціально-економічної справедливості;

створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, сприяння формуванню середнього класу — соціально-економічної основи громадянського суспільства;

упровадження дієвих механізмів народного суверенітету за допомогою децентралізації і дебіюрократизації влади, розширення участі

громадськості в розробленні й ухваленні державних рішень, здійснення громадських експертиз;

запровадження моніторингу виконання державних рішень, громадянського контролю за діяльністю органів державного управління, судової та правоохоронної систем;

залучення громадськості та інституцій громадянського суспільства до формування державної політики;

створення сприятливих умов для розвитку інституцій громадянського суспільства, спрямованих на суспільно-корисну діяльність (державна фінансова підтримка, надання послуг у різних сферах діяльності);

стимулювання соціального діалогу з об'єднаннями роботодавців, профспілками та органами державної влади, налагодження співробітництва у форматі «суб'єкти господарювання — інститути громадянського суспільства — органи влади»;

розширення можливостей впливу прямої демократії на організацію державної влади, запровадження чітких процедур ініціювання всеукраїнського і місцевих референдумів;

розширення участі населення у самоврядних організаціях, підвищення ролі місцевої демократії у формуванні дієздатних територіальних громад;

запровадження системи громадянської освіти як засобу поширення демократії участі, стимулювання суспільно-корисної громадянської активності, волонтерства [6, с. 338–339].

Варто зазначити, що перелічені стратегічні пріоритети розвитку громадянського суспільства залишилися б на папері мертвим капіталом, якби не були унормовані на законодавчому рівні.

Серед фундаментальних прав і свобод людини і громадянина України в умовах сучасної демократії та глобалізації її стандартів важливе місце належить праву на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації. Це право визначається конституцією України і законами України, що спираються на ратифіковані Верховною Радою загальновізнані міжнародні документи — Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права, Конвенцію про захист прав людини. Основою імплементації названих правових актів, що зазначають права і свободи людини, слугує стаття 9 Конституції України, в якій записано, що «чинні міжнародні договори, згода і обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [5, с. 5].

Це зобов'язання чітко підтверджується законотворчою практикою. Так, конституційне право на свободу об'єднання та його інституалізацію через мережу суб'єктів громадянського суспільства повністю відповідає положенням Загальної декларації прав людини. У ст. 36 Основного Закону зазначено: «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів» [5, с. 11]. Важливо зазначити, що у наступній статті наводиться виключний перелік причин, за яких можуть бути заборонені утворення та діяльність політичних партій і громадських організацій, гарантовано, що заборона їх діяльності здійснюється лише в судовому порядку [5, с. 12].

Законом, що регулює діяльність громадських організацій в Україні є Закон України «Про об'єднання громадян» (1992 р.). У ньому зафіксовано основні засади діяльності та статус об'єднання громадян, їх права і обов'язки (ст. 504). Добровільне громадське формування, зазначається в законі, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

З 1997 року Україна приєдналась до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, взявши на себе зобов'язання гарантувати права на свободу об'єднання, створювати максимально зручні правові й адміністративні умови для діяльності громадських організацій. Однак ця подія не сприяла суттєвому підвищенню ефективності роботи останніх. Третього квітня 2008 року Європейський суд визнав Закон України «Про об'єднання громадян» недемократичним, таким, що порушує Конвенцію, констатував, що українське правознавство й практика його застосування обмежують право громадян на об'єднання» [8, с. 2].

На думку дослідників, хоча Україна й гарантувала права на свободу об'єднань, реалізація цих прав була занадто зарегульована й ускладнена державою. 12–13 листопада 2007 року відбулась Всеукраїнська конференція «Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Нові пріоритети». Її учасники визначали, що в Україні відсутня єдина скоординована, системна державна політика сприяє розвитку громадянського суспільства [4, с. 3].

Дехто списував цей суттєвий недолік в організації роботи громадянського суспільства відсутністю загальноприйнятих стандартів щодо статусу неурядових організацій. На такі зауваження відразу відгукнулася Рада Європи, ухваливши Рекомендації Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи. У названому документі були визначені основні

засади, на яких повинні базуватись національні закони про діяльність організацій громадянського суспільства, країн-членів цієї організації. Як виявилось, чимало норм чинного Закону України «Про об'єднання громадян» суперечать положенням згаданої рекомендації Ради Європи. Головними недоліками цього закону є:

заборона створювати суспільно-корисні об'єднання, себто такі, що діють в інтересах громадян або суспільства (за громадянськими організаціями залишалось право захищати виключно інтереси членів своєї організації, пропагувати ідеї, що належать тільки їм);

заборона юридичним особам створювати громадські організації (стаття 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод говорить про право осіб (фізичних і юридичних) на об'єднання);

штучне обмеження території дії громадської організації через існування територіальних статусів (наявність такого статусу забороняла діяльність громадських об'єднань у регіонах, де їх не було зареєстровано);

заборона неурядовим громадським організаціям займатися господарською діяльністю (рекомендувалось створювати додаткову юридичну особу (у розвинутих країнах громадські організації мають право здійснювати господарську діяльність за умови, що прибутки будуть направлені на виконання статусної діяльності і їх не можна розділяти між засновниками) [8, с. 3–4].

Згідно з міжнародними оцінками стану розвитку громадського суспільства, середовище для діяльності його організації в Україні поліпшувалося повільно. За індексом сталості громадських організацій, визначеним Агентством міжнародного розвитку США, громадянське суспільство України залишалось перехідним. Незмінно низькою була й оцінка законодавчого середовища його діяльності. Відповідно до рейтингу «Перехідні держави», визначеного міжнародною неурядовою організацією «Дім свободи», оцінка громадянського суспільства України була швидше незадовільною, ніж позитивною. За інформацією цієї авторитетної організації, практично в Україні реєстрація громадянської організації тривала багато місяців і завершувалась успішно лише для 50% ініціатив. Більшість організацій не мали можливості взяти участь у конкурсі і отримати європейський грант чи домогтися врахування своїх пропозицій, поданих органам влади [11, с. 4].

На думку дослідників, зазначені недоліки мають місце в роботі громадських організацій тому, що влада топчеться на місці в питанні дотримання прав людини. Як слушно зауважує директор Української

Гельсінської спілки з прав людини В. Яворський, чиновники від влади в Україні про права людини згадували головним чином ради легітимації своїх дій, а реальних кроків для покращення ситуації у цій царині зроблено не було [10, с. 2]. Зумовлено це тим, що по-перше, питання утвердження і захисту прав людини не було пріоритетним для уряду, по-друге, законодавче забезпечення пріоритетів розвитку громадянського суспільства здійснювалося в умовах політичної нестабільності, коли кожен крок органів влади, кожен законопроект розцінювався як спосіб здобуття переваги в політичній боротьбі. Політизація будь-якого питання діяльності громадських організацій в умовах відсутності реальних політичних реформ неминуче вела до стагнації, погіршення ситуації з дотримання прав людини. І хоча певне поліпшення ситуації подеколи й спостерігалось, наприклад, завдяки обмеженню ролі держави в суспільних процесах на користь громад, місце державного апарату займала корупція.

Особливо багато вад мало законодавство щодо регулювання державного фінансування неурядових організацій. Визнаючи роль громадянського суспільства в розбудові демократичної держави, розвинуті європейські країни забезпечують значну частину фінансування діяльності громадянських організацій. Наприклад, у країнах Європи 40–60% загального доходу цих організацій становить державне фінансування. Такі держави, як Естонія, Молдова, Хорватія, Угорщина успішно реалізують комплексну державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства [11, с. 8].

Що ж до українських організацій громадянського суспільства, то в структурі задекларованих ними доходів 70–75% становлять пожертви та інша фінансова допомога, і для них найбільше практичне значення мають умови оподаткування витрат донорів-резидентів на таку допомогу [2, с. 7]. За узагальненою оцінкою прозорості та адміністрування системи оподаткування на 2009 рік, здійсненою Світовим Банком, Україна посідала 180-е місце у світі. Навіть серед країн СНД гірші показники мав лише Таджикистан. 493 із 63,9 тис. українських громадських організацій основним видом економічної діяльності мали «державне управління», 334—«операції з нерухомістю», 28—«переробку промисловості», 26—«будівництво». Крім того, 62 благодійні організації мали основним видом діяльності «фінансову діяльність». Більше 64% зареєстрованих громадянських організацій отримали статус неприбуткових. Загальна сума всіх доходів громадських організацій України у 2009 році становила 2218,6 млн. грн. З них 98,3 млн. грн. (4,4 %) ста-

новили бюджетні кошти, 315,5 млн. грн. (14,2 %) — членські внески, 107,6 млн. грн. (4,9 %) — благодійні внески інших громадян, 460,4 млн. грн. (20,7 %) — благодійні внески підприємств України, 353,4 млн. грн. (15,9 %) — благодійні внески нерезидентів та інші доходи [1, с. 26]

Для громадських організацій неабияке значення має присвоєння їм статусу неприбуткової організації. Наявність його окремі доходи організації звільняються від податку на прибуток. Це стосується також коштів і майна, які надходять безпосередньо або у вигляді фінансової допомоги, або у вигляді добровільних пожертвувань, грантів, спонсорської допомоги.

Закон України «Про оподаткування прибутків підприємств» і Податковий кодекс ставлять у залежність можливість скористатись такими пільгами від факту їхнього включення у реєстр неприбуткових організацій, яке можливе лише після проведення експертизи, здійсненої спеціальними органами легалізації [12, с. 30].

Щодо окремих пільг для організацій громадянського суспільства на прямі податки, зокрема прибуток на майно, то ситуація, за словами О. Віннікова, голови Правління Мережі розвитку Європейського права, виглядає сприятливо порівняно з країнами СНД. В Україні звільнено від податку на прибуток на пасивні доходи (проценти, дивіденди, страхові виплати), пожертви на безпосередню допомогу від місцевих доходів. Крім того, не сплачують податок на землю релігійні та благодійні організації [2, с. 7]

Однак, щоб адекватно оцінити чинну систему пільг для компаній-донорів, в Україні, порівняно із законодавством Європейських країн, є ряд суттєвих проблем. По-перше у жодній із країн ЄС не встановлено «мінімального порогу» для пожертв організаціям громадянського суспільства; по-друге, у 22 із 27 країн ЄС компаніям дозволено включати у свої валові витрати пожертви організаціям громадського суспільства; по-третє, п'ять країн ЄС, у тому числі Німеччина, Франція, Іспанія дозволяють включати у валові витрати пожертви у розмірі 0,5 % валового доходу за згодом компанії-донора. А в Боснії, Македонії і Сербії ця альтернативна «пільга» інколи сягає 3,5 % валового доходу [2, с. 8].

Аналіз результатів проведених студій, експертних оцінок фахівців дозволяє дослідникам режиму оподаткування в Україні визначити набір змін, які істотно підвищать фінансову стабільність організацій громадянського суспільства.

Серед них виділяють такі:

ліквідувати суперечності законодавства у визначенні положень, які стосуються неприбутковості громадських організацій;

встановити законом критерії надання громадським організаціям статусу неприбутковості на підставі фактичної діяльності та звітності про її соціальний ефект;

встановити ефективні пільги для підприємств-донорів організацій громадянського суспільства;

запровадити знижені ставки ПДВ на товари і послуги, визначені законодавством ЄС (5–7 %) та звільнити від ПДВ цінних паперів, що передаються з метою створення цільового капіталу організації громадянського суспільства;

звільнити організації громадянського суспільства від сплати податків на землю і нерухоме майно, яке не використовується для одержання доходу від продажу товарів і послуг;

встановити єдині вимоги до установчих документів громадських організацій;

встановити спрощений порядок податкової звітності, узаконити право не подавати звіт, або подавати їх раз на рік у разі відсутності власних податкових зобов'язань, або річного доходу не вищого 30–60 тис. євро [10, с. 10; 12, с. 32–33].

Підсумовуючи, зазначимо, що законодавча активність державних інститутів України щодо створення умов для розвитку громадянського суспільства, ефективна робота благодійних волонтерських та інших організацій, що спостерігаються останнім часом, дають підставу говорити не лише про певні зрушення у правничій справі, спрямованій на забезпечення умов для діяльності громадських об'єднань, а й про нерозв'язані проблеми. З одного боку, українська влада імплементує у прийнятті законодавчі акти окремі положення міжнародних документів, з іншого — реалізація прав громадян, гарантована цими документами, надто зарегульована і ускладнена державою. В умовах дефіциту розвитку демократії, відсутності єдиної скоординованої програми розвитку громадянського суспільства політична система все ще не набуває повноцінних, стійких зв'язків громадських організацій з життєвими інтересами громадян.

Список використаних джерел:

1. Вінніков О. Організації громадянського суспільства в Україні: правда, брехня, та державна статистика / О. Вінніков // Громадянське суспільство. — 2011. — №2 (16). — С. 25–27.

2. Вінніков О. Податкова реформа як інструмент розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Вінніков // Громадянське суспільство. — 2009. — №3 (10). — С. 6–10.
3. Громадянське суспільство в Україні: зб. нормативних актів і статей. — К.: ПРООН, 2012. — 91 с.
4. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Нові пріоритети // Громадянське суспільство. — 2008. — №1 (3). — С. 2–12.
5. Конституція України / Верховна Рада України: офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2006. — 60 с.
6. Корнієвський О. Методологічна роль концепту громадянського суспільства політичній модернізації країни / О. Корнієвський // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів колективного врядування: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк. — К.: НІСД, 2013. — С. 334–341.
7. Кудряченко А. Зasadничі демократичні цінності та їх роль у розвитку громадянського суспільства в країнах Європи / А. Кудряченко // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті Європейських принципів належного врядування: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк. — К.: НІСД, 2013. — С. 28–39.
8. Лациба М. Коли буде новий закон «Про громадські організації» / М. Лациба // Громадянське суспільство. — 2009. — №2 (9). — С. 2–5.
9. Скрипник О. Громадянське суспільство і демократія: проблеми взаємозалежності розвитку / О. В. Скрипник // Наукові записки. Політичні науки. — Т. 16. — К.: ВД «КМ Academia». — С. 37–45.
10. Яворський В. Влада топчеться на місці в питанні дотримання прав людини / В. Яворський // Громадянське суспільство. — 2007. — №2. — С. 2–8.
11. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / М. Лациба, О. Хмара, А. Красносільська та ін. — К.: Агенство «Україна». — 2011. — 224 с.
12. Яцків Т. Нове положення про реєстрацію неприбуткових установ (організацій) – старі перешкоди для діяльності організації

в Україні / Т. Яцків // Громадянське суспільство. — 2011. — №2 (16). — С. 29–32.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2015 р.

Маркитанов В. Ю. Политико-законодательное обеспечение стратегических приоритетов развития гражданского общества в современной Украине

В статье рассматривается взаимодействие государства и гражданского общества в законодательно-правовом измерении, обеспечение реализации социальных, экономических и политических прав субъектов гражданского общества.

Ключевые слова: гражданское общество, стратегические приоритеты гражданского общества, правовое государство, свобода объединений.

Markytanov V. Politically-legislative providing of strategic priorities of development of civil society in modern Ukraine

Cooperation of the state and civil society in the legislatively-legal measuring, providing of realization of social, economic and political rights for the subjects of civil society are analysed in the article.

Keywords: civil society, strategic priorities of civil society, legal state, freedom of association.